

Marco Airola
mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

»Tjenestemænd — valutakurser ved beregning af løn«

Sag 72/80

Sammendrag

Tjenestemænd — vederlag — godtgørelse til udligning af det før vedtægtens ikrafttræden gældende tilskud til dobbelt husførelse — udbetaling i en anden valuta end belgiske francs — anvendelse af ajourførte valutakurser — ingen anvendelse af justeringskoefficienter

(Tjenestemandsvedtægten, art. 63, 64 og 106)

Vedtægtens artikel 106 skal forstås således, at den giver tjenestemanden ret til at oppebære et tilskud til dobbelt husførelse, hvis størrelse udtrykt i belgiske francs blev fastlåst på 1961-niveau. Dette beløb skal udbetales i tjenestestedets nationale valuta til den kurs, der er fastsat i vedtægtens artikel 63, og som er gældende på tidspunktet for tilskuddets udbetaling. Tilskuddet skal ikke korrigeres med den i vedtægtens artikel 64 nævnte koefficient.

I sag 72/80

MARCO AIROLA, bosat i Angera (Varese), Italien, tjenestemand ved EF-Kommissionen med tjeneste ved FFC, Ispra, ved advokat Cesare Ribolzi, Milano, og med valgt adresse hos advokat Victor Biel, 18a, rue des Glacis,

sagsøger,

mod

¹ — Processprog: Italiensk.

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER ved Oreste Montalto, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående de i stævningen indeholdte påstande,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden G. Bosco, dommerne A. O'Keefe og T. Koopmans,

generaladvokat: F. Capotorti

justitssekretær: J. A. Pompe, assisterende justitssekretær

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder samt parternes påstande og argumenter under skriftvekslingen kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Ifølge den ordning, der gjaldt før vedtægtens ikrafttræden den 1. januar 1962, skulle der udbetales et tilskud til »dobbelt husførelse« på 20 % af grund-

lønnen til de tjenestemænd, der kunne godtgøre, at deres tjenestested lå mere end 70 km (25 km ifølge EKSF-vedtægten af 1956) fra deres hjemsted. Den enkelte tjenestemands nationalitet blev ikke taget i betragtning.

I vedtægten, der trådte i kraft den 1. januar 1962, blev dette tilskud afløst af det såkaldte »udlandstillæg«, som er betinget af, at tjenestemanden ikke gør tjeneste i sit hjemland. Artikel 106 indeholdt følgende overgangsbestemmelse:

»En tjenestemand, der før vedtægtens ikrafttræden fik udbetalt tilskuddet til dobbelt husførelse, men som ikke opfylder de i artikel 4 i bilag VII fastsatte betingelser for tildeling af udlandstillægget, får det tilskud til dobbelt husførelse, som han ville have fået i henhold til den før vedtægtens ikrafttræden gældende aflønningsordning. Dette beløb vil kun kunne ændres, såfremt tjenestemanden senere opfylder betingelserne for tildeling af udlandstillægget.«

Det bør bemærkes, at artikel 106 fra maj 1974 blev anvendt med tilbagevirkende gyldighed fra 1. februar 1973 på tjenestemænd, der blev ansat af den tidligere Euratom-Kommission mellem den 19. juni 1960 og den 31. december 1961, og som aldrig havde modtaget tilskud til dobbelt husførelse. Ved brev af 14. marts 1974 modtog de tjenestemænd, der var tilknyttet FFC, en rundskrivelse, hvori størrelsen af det nævnte tilskud var udtrykt i belgiske francs på basis af den i deres ansættelsesbrev anførte grundløn, der ligeledes var udtrykt i belgiske francs.

Tilskuddet blev fortsat udbetalt modtagerne på grundlag af valutakursen 1 BFR = 12,50 lire. I medfør af en administrativ afgørelse af 15. februar 1976, der ifølge sagsøgeren aldrig blev meddelt personalet, skulle dette tilskud udbetales på grundlag af ajourførte valutakurser, dvs. kurser, der blev justeret hvert kvartal. Afgørelsen blev imidlertid aldrig ført ud i livet for så vidt angår det omtvistede tilskud.

Rådet indførte en ny valutakursordning ved to forordninger. Den første havde

nr. 3085/78, af 21. december 1978, og angik en ændring, især vedrørende de valutakurser, der skal anvendes, af forordning nr. 259/68 om vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber samt ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber, og af forordning nr. 2530/72 samt forordning nr. 1543/73 om visse særlige foranstaltninger (EFT L 369, s. 6), der trådte i kraft den 1. april 1979. Rådets anden forordning med nr. 3086/78, ligeledes af 21. december 1978, indeholdt en tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber som følge af ændringen af vedtægtens bestemmelser vedrørende de valutakurser, der anvendes i forbindelse med vedtægten (EFT L 369, s. 8). Ved modtagelsen af lønsedlen for april 1979 konstaterede de pågældende tjenestemænd, at beløbet udtrykt i belgiske francs var stærkt reduceret, mens beløbet udbetalt i lire var uændret.

Der blev inden for den fastsatte frist i henhold til vedtægtens artikel 90 indbragt en klage til Kommissionen over »den reelle nedsættelse« af det til de pågældende udbetalte tilskud. Klagerne blev afvist af Kommissionen ved skrivelse af 21. november 1979.

Stævningen af 3. marts 1980 i den foreliggende sag blev registreret på Domstolens justitskontor den 7. marts s.å. samtidig med de af de øvrige tjenestemænd indgivne stævninger (sagerne 73-94/80).

Det blev herefter besluttet at betragte denne sag som prøvesag.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen (første afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

ajourførte kurs på det omhandlede tilskud, i det mindste fra den 15. februar 1976.

5. Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstand:

— Frifindelse.

1. Annullation af Kommissionens afgørelse af 21. november 1979 om afvisning af sagsøgerens klage, idet afgørelsen tilsidesætter artikel 106 i vedtægten for tjenestemænd og grundsætningerne for anvendelsen af den afledte fællesskabsret (grundsætningerne om forbud mod forskelsbehandling, om beskyttelse af velerhvervede rettigheder og om beskyttelse af den berettigede forventning).

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

2. Den nedsættelse af de sagsøgeren i medfør af vedtægtens artikel 106 tilkommende tilskuds grundbeløb i belgiske francs, der har fundet sted i forbindelse med udbetalingen af vederlaget for april 1979, kendes retsstridig af de i stævningen anførte grunde.
3. Det anerkendes i medfør af den fulde prøvelsesret, der tilkommer Domstolen på nærværende område, at sagsøgeren fortsat har ret til det nævnte beløb uden ændringer og, ved omregning, ret til den ajourførte kurs, subsidiært den kurs, der fremkommer ved anvendelsen af den i forordningerne 3085 og 3086 fastsatte ordning.
4. Sagsøgeren tilkendes endvidere et restbeløb svarende til det beløb, der fremkommer ved anvendelse i henhold til de administrative bestemmelser af 21. januar 1976 af den

Sagsøgeren har som første anbringende gjort gældende, at vedtægtens artikel 106 er tilsidesat. Kommissionens svar på sagsøgerens klage udgør en cirkelslutning, hvorefter han modtager et »tilskud, der ikke kan være større end det i Ispra i lire oppebårne beløb — hvis det var blevet udbetalt dér — i form af tilskud til dobbelt husførelse for december 1961, eller som sagsøgeren ville have oppebåret, hvis det var blevet udbetalt.« For det første er det ukorrekt, at der i svaret henvises til (omregnings-)beløbet i lire. Såvel inden vedtægtens ikrafttræden som i henhold til vedtægten udtrykkes tjenestemændenes løn i belgiske francs. Sagsøgeren mener derfor, at det i artikel 106 omhandlede beløb udgør tilskuddet udtrykt i belgiske francs, og at det kun er det beløb, der skal forblive uændret. Anvendelsen af ordet »oppebåret« rokker ikke ved denne opfattelse. Det er alt for formalistisk at hævde, at udtrykket udelukkende tager sigte på den valuta, som betalingen har fundet sted i. For det andet kan man umuligt anerkende Kommissionens opfattelse, hvorefter

tilskuddet begrebsmæssigt skal opretholdes udelukkende i forhold til det i lire udbetalte beløb. Det er med urette, at svaret på klagen anser ånden og bogstaven i artikel 106 for ubetinget overholdt, når det beløb i lire, der blev udbetalt sagsøgeren i december 1961, er af samme størrelse som det lirebeløb, der — med samme hjemmel — blev udbetalt i april 1979. Ved at fastslå, at størrelsen af tilskuddet normalt ikke kan ændres, ville vedtægtens forfattere blot udtrykke, at beløbet ikke længere beregnes som en procentdel af tjenestemandens løn (som det tidligere var tilfældet for tilskuddet til dobbelt husførelse), men ændres til et fast beløb uafhængigt af forløbet af tjenestemandens karriere og eventuelle lønforhøjelser.

kunne opnås neutralitet ved at anvende et passende kursforhold.

Sagsøgerens andet anbringende støttes på tilsidesættelse af de retsgrundsætninger, som gælder for anvendelsen af afledt fællesskabsret. Kommissionens opfattelse, hvorefter det kun er tilskuddets modværdi i national valuta, der betragtes som konstant, bevirker, at denne institutions tjenestemænd udsættes for en klar forskelsbehandling. Tjenestemænd, som arbejder i stater med stærk valuta, begunstiges i forhold til tjenestemænd med tjenestested i lande, hvis valuta derimod er nedskrevet i forhold til den belgiske franc. Hele denne udvikling skyldes også, at Kommissionen uberettiget er gået bort fra valutaparametren BFR som fast referenceværdi. Tilsidesættelsen af vedtægtens artikel 106 medfører, at princippet om beskyttelse af velerhvervede rettigheder og om den berettigede forventning ikke overholdes. For det første blev størrelsen af tilskuddet altid angivet enten relativt (ansættelsesbrev før vedtægtens ikrafttræden) eller direkte (foranstaltninger, der tildelte visse tjenestemænd i Euratom »indemnité de remplacement«). Det er bekræftet, at modtagerne var tilbøjelige til at betragte dette beløb som konstant og urørligt. For det andet har muligheden for justeringer og især de berettigede forventninger, der blev stillet til de vedtagne forordninger om ajourføring af kurserne, bidraget til at nære håbet om et retfærdig løsning af problemet. Endvidere har de administrative bestemmelser, der den 21. januar 1976 blev fastsat af generaldirektøren for administration, og

Det er ligeledes med urette, at Kommissionen hævder, at valutakursordningen i forordning nr. 3085/78 ikke kan anvendes på det omhandlede tilskud. I virkeligheden er den rent faktisk blevet anvendt i det foreliggende tilfælde, men med den modsatte virkning: I stedet for at opskrive det beløb, der fremkom ved omregningen til lire, nedsatte Kommissionen grundbeløbet i belgiske francs, som sagsøgeren betragter som den egentlige konstante størrelse. Da Kommissionen tidligere har afvist at betragte tilskuddet efter artikel 106 som en ydelse, der kan justeres, kræver sagsøgeren nu kun, hvad han rent faktisk er berettiget til. Følgelig er der på ingen måde tale om ugrundet berigelse. Påstanden om en »neutral« operation kan altså ikke holde, da beløbets fastsættelse i lire opretholder det af sagsøgeren påståede tab, mens der kun

hvorefter tilskuddet i artikel 106 skulle opgøres på grundlag af kvartalsvis ajourførte vekselkurser, nødvendigvis måttet bidrage til at forvente en anden løsning end den, der til slut blev vedtaget.

Kommissionen har heroverfor anført, at ordningen før vedtægtens ikrafttræden fastlagde en løn for tjenestemændene, der var udtrykt i belgiske francs, men som rent faktisk blev udbetalt i lire, gylden, D-mark osv. alt efter tjenestestedet på grundlag af de pr. 31. december 1961 gældende officielle valutakurser, men uden at indføre en justeringskoefficient. Vedtægtens forfattere havde kun ét formål med artikel 106, nemlig at fastlåse tilskuddet på det niveau, hvor det befandt sig eller skulle finde sig i kraft af den aflønningsordning, der gjaldt den 31. december 1961. Det er således med føje, at Kommissionen ikke har anvendt den i vedtægtens artikel 64 indførte justeringskoefficient på dette tilskud. Artikel 106, der hjemler udbetaling af tilskuddet, er en overgangsbestemmelse, og vedtægtens forfattere har udtrykkeligt præciseret i selve bestemmelsen, at beløbet — i henhold til den før vedtægtens ikrafttræden gældende aflønningsordning — normalt ikke vil kunne ændres. Artikel 106 fremtræder således i forhold til vedtægtens artikler 63 og 64 som en *lex specialis*.

Kommissionen gør opmærksom på, at den den 6. november 1974 traf en principbeslutning om at anvende en ajourført kurs på alle de beløb, der skulle betales med hjemmel i vedtægten, forudsat at den i vedtægtens artikel 64 omhandlede justeringskoefficient ikke fandt anvendelse på dem. Kommissionen benægter ikke, at bl.a. tilskuddet efter artikel 106, var blandt de beløb, som den ajourførte

vekselkurs skulle anvendes på. Den gør imidlertid gældende, at listen kun var vejledende. På grundlag af en nøje kontrol af de forskellige poster blev det bevidst og med føje besluttet, at den ajourførte kurs ikke skulle anvendes på det i artikel 106 hjemlede tilskud, da der her var tale om et tilskud reguleret af artikel 63.

Siden den 31. december 1961 er beløbet udtrykt i belgiske francs nemlig blevet udbetalt til sagsøgeren i lire efter en kurs beregnet på grundlag af de gældende pariteter ifølge den aflønningsordning, der fandt anvendelse på det tidspunkt, hvor tilskuddene blev »fastlåst«. Det viser sig (man befandt sig på det tidspunkt i en periode med stabile kurser), at de nævnte pariteter endnu svarede til Den internationale Valutafonds, der var i kraft den 1. januar 1965, og som den nye affattelse af vedtægtens artikel 63 udtrykkeligt henviste til. Sagsøgeren tager altså fejl i sin opfattelse af, at Kommissionen omregnede det i artikel 106 omhandlede tilskud udtrykt i belgiske francs til lire ved anvendelse af de til Den internationale Valutafond opgivne pariteter, der var i kraft den 1. januar 1965. Kommissionen har altid anvendt de pariteter, der var i kraft den 31. december 1961, og som artikel 106 henviser til. Det viste sig, at de var identiske med pariteterne pr. 1. januar 1965. Sagsøgeren hævder med urette at kunne gøre krav på et beløb svarende til det tilskud til dobbelt husførelse — udtrykt i belgiske francs — som han havde ret til i medfør af den tidligere ordning; han udelukker imidlertid fra denne ordning de for ham ugunstige bestemmelser, nemlig anvendelsen af de på det pågældende tidspunkt gældende valutakurser. Ifølge sagsøgeren bør der ved omregning af det pågældende beløb til lire anvendes de vekselkurser, der anvendes ved gennemførelsen af De europæiske Fællesskabers almindelige

budget den 1. juli 1978, jf. den nye tjenestemandsvedtægt som ændret ved forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78. Sagsøgeren ønsker således at drage fordel af begge ordninger, nemlig den før vedtægten gældende ordning og den af vedtægten indførte. I de forenede sager 177/73 og 5/74 (Reinarz, Sml. 1974, s. 819) har Domstolen udtalt: »En overgangsbestemmelse vedtaget ved overgangen til en mindre gunstig ordning har normalt ikke til formål at indrømme de ansatte større rettigheder end dem, de havde krav på i henhold til den ophævede ordning«. For så vidt angår den foreliggende sag er artikel 106 helt klar, da det fremhæves, at dette beløb normalt ikke vil kunne ændres. Endvidere tilføjer Domstolen i nævnte dom: »derfor kan en sådan bestemmelse ikke fortolkes således, at den tillader, at den ene ordnings gunstigere beregningsmetode kombineres med den andens gunstigere løntabel.« Da der derfor ikke er sket nogen tilsidesættelse af vedtægten artikel 106, foreligger der heller ikke en krænkelse af velerhvervede rettigheder eller skuffelse af berettigede forventninger.

Kommissionen har forklaret, at når sagsøgeren har konstateret, at der i hans lønseddel for 1979 var sket en kraftig nedsættelse af beløbet i belgiske francs, var grunden den, at vedtægten nye valutakurser skulle kunne anvendes på beløbet. Det endelige resultat var uændret, og det af sagsøgeren oppebårne beløb var det, han havde ret til i medfør af artikel 106. Kommissionen erkender imidlertid, at sagsøgeren i mangel af tilstrækkelig forklaring kan have fået den

opfattelse, at der var foretaget en kraftig beskæring af hans rettigheder. Hvis det f.eks. antages, at han ifølge artikel 106 var berettiget til et tilskud på 1 000 BFR., burde lønsedlen for april have set ud som følger: tilskud 106 = 1 000 BFR. \times 12,50 (gældende valutakurs pr. 31. 12. 1961) = 12 500 lire.

Hvad endelig angår forbudet mod forskelsbehandling af tjenestemænd, har Kommissionen anført, at da de begunstigedes ret til tilskud efter artikel 106 på ingen måde er ændret, idet kun den ydre form har undergået en forandring, burde der for en tjenestemand med tjenestested i Tyskland være indført følgende formulering i lønsedlen for april, hvis tilskuddet antages at være på 1 000 BFR.: tilskud artikel 106 = 1 000 \times 0,08 (gældende valutakurs pr. 31. december 1961) = 80 DM. Kommissionen afviser ikke, at der, da vedtægten forfattere ikke har ændret størrelsen af tilskuddet i medfør af artikel 106 i forhold til det beløb, som skulle udbetales på grundlag af ordningen pr. 31. december 1961, har kunnet konstatere en vis forskelsbehandling som følge af, at medlemsstaternes valutaer ikke har udviklet sig ens. Kommissionen anfører dog, at da forholdet mellem tjenestemanden og Kommissionen reguleres af forordninger og vedtægter, var vedtægten forfattere ikke forpligtet til i den nye vedtægt at indføre det i artikel 106 indeholdte overgangstilskud; da der var tale om en overgangsbestemmelse havde man forudset en valutaforringelse, men det var umuligt at sikre en jævn forringelse; varierede kursfald har allerede været kendt længe, og dette ændrede sig ikke væsentligt i april 1979.

Sagsøgeren har heroverfor anført, at ved at indføre tilskuddet i artikel 106 og præcisere, at dette beløb normalt ikke vil kunne ændres, var det hensigten hos vedtægtens forfattere at fastslå, at tilskuddet — for så vidt der er tale om en kompensation ved overgangen fra tilskuddet til dobbelt husførelse til udlandstillægget, der tildeles efter nye kriterier — ikke længere skal reguleres procentuelt efter lønnens størrelse. Endvidere havde man valgt at udelukke justeringskoefficienten, da vedtægtens forfattere ønskede én gang for alle at lægge størrelsen af tilskuddet efter artikel 106 fast på det beløb i belgiske francs, som tjenestemændene i henhold til regnskaberne fik udbetalt som tilskud til dobbelt husførelse i december 1961. Det fremgår derimod ikke, at det er det beløb, som den nævnte dato blev udbetalt i national valuta på de forskellige tjenestesteder, der skal betragtes som fastlåst. En sådan mulighed udelukkes bl.a. af Kommissionens klare fortolkning af reglen, hvorefter tilskuddet efter artikel 106 blev »udvidet« til at omfatte de tjenestemænd i Euratom-Kommissionen, der rent faktisk ikke havde modtaget tilskud til dobbelt husførelse i december 1961. Det er tilstrækkeligt at anerkende, at modtagerne af tilskuddet efter artikel 106 må være underkastet følgerne af værdiforringelsen af den belgiske franc. Det ville være uretfærdigt og diskriminerende, at forøge værdiforringelsens virkninger med de tab — som vedtægtens forfattere ikke kunne forudse i 1962 — der er knyttet til udviklingen af forholdet mellem kursen for den belgiske franc og kursen for de særligt svage valutaer.

Kommissionens påstand om, at »tilskuddet efter artikel 106 ... altid har

været udtrykt i belgiske francs og betalt i den valuta, der gælder på de begunstigede tjenestemænds forskellige tjenestesteder til den kurs og de betingelser, som var fastsat i den inden vedtægtens ikrafttræden gældende ordning, dvs. i henhold til ordningen pr. 31. december 1961«, har følgende virkninger: den på valutamarkedet gældende kurs finder anvendelse (valutamarkedet var stabilt i en længere periode omkring det tidspunkt, da vedtægten af 1962 trådte i kraft, uden at denne situation dog nødvendigvis kunne påregnes at ville fortsætte), hvorimod de »fastlåste« kurser, der senere blev indført i artikel 63, ikke kunne finde anvendelse.

Der er intet grundlag for at hævde, at vedtægtens forfattere har ønsket at »fastlåse« de i 1961 gældende valutakurser for så vidt angår betalingen af vederlag i de forskellige nationale valutaer. Sandheden er derimod, at forfatterne ved at indføre det pågældende tilskud i en periode med stabile valutakurser simpelt hen har haft til hensigt at yde de begunstigede et konstant tilskud. Den modsatte opfattelse ville få meningsløse konsekvenser. Det er indres især, hvordan valutaenheden i Den franske Republik på en bestemt dato blev afløst af et multiplum (100) af francen. Der har i Italien adskillige gange været tale om en tilsvarende operation. Ville det beløb i lire, der blev udbetalt som tilskud til tjenestemændene med tjenestested i Italien i medfør af artikel 106, i så fald forblive uændret eller ville det tværtimod blive reguleret efter den nationale valutaenheds ændrede værdi? Til støtte for sin opfattelse »kombinerer« Kommissionen de to ordninger, nemlig ordningen med faste kurser, hvis det forudsættes efter særlige

regler i vedtægten, og ordningen med markedskurserne (dvs. »de ajourførte kurser«), når den første mulighed ikke er hjemlet i vedtægten.

En regel kan ikke betegnes som en overgangsbestemmelse med den begrundelse, at dens virkninger skal ophæves af valutaforringelsen. Det vil man derimod kunne, hvis bestemmelsen er indført ved overgangen fra ét regelsæt til et andet og, om man vil, hvis den anvendes på et forud fastsat antal begunstigede. I øvrigt vedrører den foreliggende sag ikke valutaforringelsen, men derimod de ubegrundede tab, der skyldes lirens værdiforringelse i forhold til den belgiske franc, der tjener som parameter ved fastsættelsen af tjenestemændenes økonomiske rettigheder. Dette bekræfter, at sagsøgeren faktisk ikke tilstræber at nyde godt af begge betalingsordningers fordele, men snarere søger at undgå et nyt tab.

Kommissionen har heroverfor anført, at det forhold, at tilskuddet blev udvidet til også at omfatte tjenestemænd ved Euratom-Kommissionen under ingen omstændigheder afsvækker Kommissionens retsopfattelse, men snarere bestyrker den. Det i vedtægts artikel 106 hjemlede tilskud, der blev indført med tilbagevirkende gyldighed fra 1. februar 1973, blev udtrykt i belgiske francs i forhold til den i hver enkelt tjenestemand's ansættelsesbrev anførte grundløn. Den blev dog udbetalt i lire, mark osv. ... alt efter tjenestestedet til den valutakurs, der blev beregnet på grundlag af de officielle pariteter, som var i kraft den 31. december 1961. Selv i 1961 kunne Kommissionen benytte sig af de faste officielle kurser. Når artikel 106 bestemmer, at tjenestemanden modtager

det tilskud, som han ville have fået som tilskud til dobbelt husførelse i henhold til den før vedtægts ikrafttrædelse gældende aflønningsordning, henvises der ikke blot til størrelsen af tilskuddet udtrykt i belgiske francs, men ligeledes til betingelserne for den tidligere ordning, dvs. til de faste officielle valutakurser, der gjaldt på dette tidspunkt.

Sagsøgerens situation er ingenlunde ændret som følge af vedtagelsen af forordningerne nr. 3085 og 3086/78. Tilskuddet efter artikel 106, som sagsøgeren modtog den 15. april 1979 i lire, altså den valuta, hvori den pågældende havde fået og stadig fik udbetalt sin løn, var identisk med de den 15. marts 1979 modtagne beløb. Såfremt man gik ind for den opfattelse, som sagsøgeren gør sig til talsmand for, nemlig at størrelsen af tilskuddet efter artikel 106 udtrykt i belgiske francs bør omregnes til lire på grundlag af de nye valutakurser, som defineret i forordning nr. 3085/78, ville dette ganske vist medføre en betydelig forøgelse af det beløb, der skal udbetales i lire. Ved analogi burde Kommissionen dog — ligeledes efter sagsøgerens opfattelse — nedsætte det beløb, som udbetales i tyske D-mark eller hollandske gylden til tjenestemænd med tjenestested i de respektive lande. Ved ikke at ændre størrelsen af det i artikel 106 hjemlede tilskud udtrykt i belgiske francs i forhold til beløbet pr. 31. december 1961, og ved at omregne dette beløb til DM eller HFL i medfør af den pr. 31. december 1961 gældende ordning, det vil med andre ord sige ved at anvende de officielle pariteter pr. denne dato, har Kommissionen i virkeligheden fra 1961 til dato til stadighed udbetalt det samme beløb i DM eller HFL. Man kan nemt forestille sig konsekvenserne af at nedsætte beløbet i DM eller HFL, især når man tager i betragtning, at Kommissionen

klart havde givet udtryk for, at udstedelsen af forordningerne nr. 3085 og 3086/78 ikke medførte nogen nedsættelse af det oppebårne beløb i tjenestestedets valuta, naturligvis bortset fra problemet med overførslerne.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. og 20. februar 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. maj 1981.

Præmisser

1. Ved stævning indgivet til Domstolens justitskontor den 7. marts 1980, har Airola, tjenestemand ved Kommissionen med tjeneste ved Det fælles Forskningscenter i Ispra, Italien, anlagt sag mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 91. Sagsøgeren har nedlagt følgende påstand:
 1. Annullation af Kommissionens afgørelse af 21. november 1979 om afvisning af sagsøgerens klage, idet afgørelsen tilsidesætter artikel 106 i vedtægten for tjenestemænd og grundsætningerne for anvendelsen af den afledte fællesskabsret (grundsætningerne om forbud mod forskelsbehandling, om beskyttelse af velerhvervede rettigheder og om beskyttelse af den berettigede forventning).
 2. Den nedsættelse af det sagsøgeren i medfør af vedtægtens artikel 106 tilkommende tilskuds grundbeløb i belgiske francs, der har fundet sted i forbindelse med udbetalingen af vederlaget for april 1979, kendes retsstridig af de i stævningen anførte grunde.
 3. Det anerkendes i medfør af den fulde prøvelsesret, der tilkommer Domstolen på nærværende område, at sagsøgeren fortsat har ret til det nævnte beløb uden ændringer og, ved omregning, ret til den ajourførte kurs, subsidiært den kurs, der fremkommer ved anvendelsen af den i forordningerne 3085 og 3086 fastsatte ordning.
 4. Sagsøgeren tilkendes endvidere et restbeløb svarende til det beløb, der fremkommer ved anvendelse i henhold til de administrative bestemmelser af 21. januar 1976 af den ajourførte kurs på det omhandlede tilskud, i det mindste fra den 15. februar 1976.

2 Tjenestemandsvedtægtens artikler 63 og 64 i den til udgangen af 1979 gældende formulering bestemte: »Tjenestemandens vederlag lyder på belgiske francs. Det udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste. Vederlag udbetalt i en anden valuta end belgiske francs beregnes på grundlag af de af Den internationale Valutafond vedtagne pariteter, som var i kraft 1. januar 1965. Tjenestemandens vederlag, udtrykt i belgiske francs . . . korrigeres med en koefficient, der er over, under eller lig med 100 %, afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår. Justeringskoefficienten for vederlaget for de tjenestemænd, der gør tjeneste på de steder, hvor Fællesskaberne har deres midlertidige sæde, er den 1. januar 1962 lig med 100 %«.

3 Rådet udstedte den 21. december 1978 forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 3085/78 (EFT L 369, s. 6) som i artikel 1 bestemmer, at vedtægtens artikel 63 affattes således:

»Tjenestemandens vederlag lyder på belgiske francs. Det udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste.

Vederlag udbetalt i en anden valuta end belgiske francs beregnes på grundlag af de vekselkurser, der anvendes ved gennemførelsen af De europæiske Fællesskabers almindelige budget den 1. juli 1978.

Rådet træffer på forslag fra Kommissionen med kvalificeret flertal i henhold til stk. 2, andet afsnit, første led, i artikel 148 i EØF-traktaten og artikel 118 i Euratom-traktaten afgørelse om ændring af denne dato ved den i artikel 65 omhandlede årlige undersøgelse af lønningsniveauet.

Med forbehold af anvendelsen af artikel 64 og 65 tilpasses de justeringskoefficienter, der er fastsat i medfør af disse artikler, i tilfælde af ændring af dette tidspunkt af Rådet, der efter fremgangsmåden i stk. 3 korrigerer virkningen af den belgiske francs udsving i forhold til de i stk. 2 omhandlede kurser.«

Ifølge artikel 4 træder forordningen i kraft den 1. januar 1979 og anvendes fra den 1. april 1979.

- 4 Den 21. december 1978 udstedte Rådet endvidere forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 3086/78 om tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber som følge af ændringen af vedtægtens bestemmelser vedrørende de valutakurser, der anvendes i forbindelse med vedtægten. Forordningens artikel 1, stk. 1, fastsætter blandt andet justeringskoefficienten for vederlag til tjenestemænd og øvrige ansatte.
- 5 Ifølge den ordning, der gjaldt før vedtægtens ikrafttræden den 1. januar 1962, skulle der udbetales et tilskud til »dobbelt husførelse« på 20 % af grundlønningen til de tjenestemænd, der kunne godtgøre, at deres tjenestested lå mere end 70 km (25 km ifølge EKSF-vedtægten af 1956) fra deres hjemsted. Den enkelte tjenestemand's nationalitet blev ikke taget i betragtning.
- 6 I vedtægten, der trådte i kraft den 1. januar 1962, blev dette tilskud afløst af det såkaldte »udlandstillæg«, som er betinget af, at tjenestemanden ikke gør tjeneste i sit hjemland. Artikel 106 indeholdt følgende overgangsbestemmelse:

»En tjenestemand, der før vedtægtens ikrafttræden fik udbetalt tilskuddet til dobbelt husførelse, men som ikke opfylder de i artikel 4 i bilag VII fastsatte betingelser for tildeling af udlandstillægget, får det tilskud til dobbelt husførelse, som han ville have fået i henhold til den før vedtægtens ikrafttræden gældende aflønningsordning. Dette beløb vil kun kunne ændres, såfremt tjenestemanden senere opfylder betingelserne for tildeling af udlandstillægget.«

- 7 Artikel 106 blev anvendt fra maj 1974 med tilbagevirkende gyldighed fra 1. februar 1973 på tjenestemænd, der blev ansat af den tidligere Euratom-Kommission mellem den 19. juni 1960 og den 31. december 1961, og som aldrig havde modtaget tilskud til dobbelt husførelse. Ved brev af 14. marts 1974 modtog de tjenestemænd, der var tilknyttet FFC, en rundskrivelse, hvori størrelsen af det nævnte tilskud var udtrykt i belgiske francs på basis af den i deres ansættelsesbrev anførte grundløn, der ligeledes var udtrykt i belgiske francs.
- 8 Det pågældende tilskud blev fortsat udbetalt modtagerne på grundlag af valutakursen 1 BFR = 12,50 lire. Ifølge sagsøgeren bestemte en administrativ afgørelse, der blev truffet i januar 1976, men som aldrig blev meddelt personalet, at tilskuddet blandt andet skulle udbetales på grundlag af ajourførte valutakurser. Denne afgørelse blev dog aldrig anvendt på tilskuddet til dobbelt husførelse, da Kommissionen efter eget udsagn, som følge af en kontrol af de forskellige budgetposter, mente, at afgørelsen ikke burde anvendes på tilskuddet, da det ifølge vedtægtens artikel 106 normalt ikke vil kunne ændres.
- 9 Efter at forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78 var trådt i kraft, konstaterede sagsøgeren, at størrelsen af tilskuddet udtrykt i BFR ifølge hans lønseddel for april 1979 var stærkt reduceret, hvorimod det i lire udbetalte beløb var uændret.
- 10 Som følge heraf indbragte sagsøgeren ved skrivelse af 27. juni 1979 en klage i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2, over den »reelle nedsættelse« af tilskuddet. Han klagede ikke blot over nedsættelsen af det beløb i belgiske

francs, der fremgik af lønsedlen for april 1979, men ligeledes over, at den administrative afgørelse af 1976 ikke var blevet anvendt. Da Kommissionen afviste denne klage, har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

- 11 Sagsøgerens primære påstand vil være at behandle først, dvs. den der vedrører perioden fra 1. april 1979. Sagsøgeren har hævdet, at størrelsen af tilskuddet til dobbelt husførelse fra april 1979 bør udbetales på grundlag af den ajourførte valutakurs. Det fremgår efter hans opfattelse af den nye affattelse af vedtægtens artikel 63. Kommissionen har bestridt denne opfattelse. Den mener, at tjenestemanden i medfør af vedtægtens artikel 106 kun kan oppebære det samme beløb, som han har modtaget som tilskud til dobbelt husførelse i medfør af den aflønningsordning, der var gældende inden vedtægtens ikrafttræden. Dette beløb vil normalt ikke kunne ændres. Det følger heraf, at tilskuddets størrelse i den nationale valuta på tjenestemandens tjenestested blev fastsat på grundlag af den valutakurs, der gjaldt i 1961, og det nævnte beløb kan ikke ændres.
- 12 Der kan ikke gives Kommissionen medhold i denne opfattelse. Det er ubestridt, at tjenestemændenes løn blev udtrykt i belgiske francs inden vedtægtens ikrafttræden. Efter at vedtægten er trådt i kraft, fastsættes alle tjenestemænds løn i belgiske francs, selv om lønnen udbetales i national valuta. Vedtægtens artikel 106 skal altså udelukkende forstås således, at den giver tjenestemanden ret til at oppebære et tilskud til dobbelt husførelse, hvis størrelse udtrykt i belgiske francs blev fastlåst på 1961-niveau. Dette beløb skal udbetales i tjenestestedets nationale valuta til den kurs, der er fastsat i vedtægtens artikel 63, og som er gældende på tidspunktet for tilskuddets udbetaling.
- 13 Det fremgår heraf, at sagsøgeren har krav på forskellen mellem det beløb, Kommissionen betalte ham fra 1. april 1979 som tilskud til dobbelt husførelse, og det beløb, der fremkommer ved at anvende den ajourførte valutakurs, og at Kommissionens afgørelse for så vidt bør annulleres.

- 14 Da tilskuddet til dobbelt husførelse aldrig er blevet korrigeret med den i vedtægtens artikel 64 nævnte koefficient, skal en sådan korrektion heller ikke finde sted efter anvendelsen af de ajourførte kurser.
- 15 Med hensyn til sagsøgerens påstand om, at de ajourførte valutakurser kendes anvendelige på det ofte nævnte tilskud i perioden 1. januar 1976-31. marts 1979, vil en gennemgang af sagen føre til et andet resultat.
- 16 Den 6. november 1974 traf Kommissionen afgørelse om fra 1. november 1974 at anvende ajourførte valutakurser ved godtgørelse af visse udgifter afholdt af Kommissionens tjenestemænd. Denne afgørelse omfattede ikke tilskuddet til dobbelt husførelse. Ved tjenesteinstruks udstedt af personaleledirektøren og den 21. januar godkendt af generaldirektøren for personale og administration blev Kommissionens afgørelse af 1. januar 1976 udvidet til at omfatte »alle honorarer, der udbetales af Kommissionen, eller som tages i betragtning ved udbetaling af et beløb i henhold til tjenstemandsvedtægten eller ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne, for så vidt disse beløb ikke korrigeres med den i vedtægtens artikel 64 fastsatte justeringskoefficient« med undtagelse af visse beløb, der udtrykkeligt blev anført i instruksens stykke 2.
- 17 Efter at have modtaget den nævnte instruks udfærdigede Kommissionens tjenestegrene en liste over de budgetposter, som instruksens skulle finde anvendelse på. Posterne omfattede bl.a. »tilskud artikel 106, artikel 95, 96 EKSF-vedtægten«. Kort tid efter, og i alle tilfælde inden der rent faktisk havde fundet udbetalinger sted i medfør af instruksens blev der foretaget en kontrol af de forskellige poster på den nævnte liste. Det blev slået fast, at tilskuddet til dobbelt husførelse blev reguleret af vedtægtens artikel 63, og som følge heraf blev instruksens bestemmelser aldrig anvendt på dette tilskud.
- 18 Det er ubestridt, at instruksens, hvilken juridisk værdi man end måtte tillægge den, aldrig blev meddelt personalet, hvilket sagsøgeren selv erkender. Han anmodede for første gang i sin klage af 27. juni 1979 om at blive omfattet af ordningen med ajourførte valutakurser for perioden forud for 1. april 1979.

- 19 Det fremgår af de foregående betragtninger, at det omhandlede tilskud bør betragtes som et beløb udtrykt i belgiske francs, men som i medfør af vedtægtens artikel 63 bør udbetales i tjenestestedets nationale valuta til den kurs, der gælder på datoen for tilskuddets udbetaling. Det er således med føje, at Kommissionen har besluttet indtil 1. april 1979 at anvende den valutakurs, der er nævnt i artikel 63 i vedtægtens tidligere affattelse. Følgelig vil der ikke kunne gives sagsøgeren medhold i påstanden for så vidt angår perioden forud for 1. april 1979.

Sagens omkostninger

- 20 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

1. Kommissionens afvisning den 21. november 1979 af sagsøgerens klage vedrørende den valutakurs, der skal anvendes ved udbetaling efter 1. april 1979 af tilskuddet til dobbelt husførelse, annulleres.
2. Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren forskellen mellem de beløb, der blev udbetalt som tilskud til dobbelt husførelse efter 1. april 1979, og de beløb, der ville være fremkommet ved anvendelse af den ajourførte valutakurs.

3. I øvrigt vil sagsøgte være at frifinde.
4. Kommissionen afholder sagens omkostninger.

Bosco

O'Keeffe

Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. november 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

G. Bosco
Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F. CAPOTORTI

(se sag 167/80, s. 1512)